



**ANKE**

**TIL**

**NORGES HØYESTERETT**

Oslo, 28. november 2018  
Ref: M8966164/1/136785-  
001/sj28

Sak nr.: 17-181429ASD-BORG/02

Ankende parter:	Deltakerne i gruppesøksmålet
Grupprepresentant:	John Sverre Svendsen Harald Løvenskiolds vei 36 0760 Oslo
Prosessfullmektig:	Advokat Bettina Banoun Advokatfirmaet Wiersholm AS Postboks 1400 Vika 0115 Oslo
Ankemotpart:	Oslo kommune, ved ordføreren Rådhusplassen 1 0037 Oslo
Prosessfullmektig:	Kommuneadvokaten i Oslo v/advokat Trine Riiber Rådhuset 0037 Oslo
<b>Saken gjelder:</b>	Gyldigheten av Oslo kommunes eiendomsskatt

## 1. INNLEDNING

Anken i dette gruppesøksmålet gjelder gyldigheten av Oslo kommunes eiendomsskatt. Den 31. oktober 2018 avsa Borgarting lagmannsrett dom og kjennelse med slik slutning:

### ***i kjennelsen:***

- 1. Gruppesøksmålet fra de av gruppemedlemmene som ikke ble ilagt eiendomsskatt i 2016, avvises hva gjelder overprøvingen av utskrivingsvedtakene.*
- 2. Gruppesøksmålet fra de av gruppemedlemmene som ikke påklaget vedtaket om utskrivning av eiendomsskatt for 2016 innen klagefristen, avvises hva gjelder overprøvingen av utskrivingsvedtakene.*
- 3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler John Sverre Svendsen 44 518 – førtifiretusenfemhundreogatten – kroner til Oslo kommune innen to uker fra kjennelsens forkynnelse.*
- 4. I sakskostnader for tingretten betaler Huseiernes Landsforbund 47 126 – førtisjutusenett hundreogtjueseks - kroner til Oslo kommune innen to uker fra kjennelsens forkynnelse.*

### ***i dommen:***

- 1. Oslo kommune frifinnes for kravet om at forskrift av 15. desember 2015 nr. 1654 kjennes ugyldig.*
- 2. Oslos kommunes vedtak om utskrivning av eiendomsskatt for 2016 kjennes ugyldig. Oslo kommune pålegges å tilbakebetale innbetalt eiendomsskatt for 2016.*
- 3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Oslo kommune 718 243 – sjuhundreogattentusentohundreogførtitre – kroner til John Sverre Svendsen innen to uker fra dommens forkynnelse.*
- 4. I sakskostnader for tingretten betaler Oslo kommune 1 198 354 – énmillionett hundreognittiåttetusentrehundreogfemtifire – kroner til Huseiernes Landsforbund innen to uker fra dommens forkynnelse.*

### **Anke over Borgarting lagmannsretts dom**

Som det fremgår av punkt 1 i dommen, ble Oslo kommune frifunnet for kravet om at forskriften av 15. desember 2015 nr. 1654 kjennes ugyldig. Det ankes over dette.

Twistetemaet er om Oslo kommunes eiendomsskattemodel, hvor 8 av 10 boliger vernes mot eiendomsskatt ved MNOK 4 i bunnfradrag, er utformet innenfor de rettslige rammer som er fastsatt i eiendomsskatteloven.

Etter ankende parters oppfatning har Oslo kommune satt bunnfradraget så høyt at det mister karakter av bunnfradrag, og i stedet blir en fritaksbestemmelse, som bryter med eiedomsskattelovas lovoppbygning og eksplisitte utskrivnings-, fritaks- og unntaksbestemmelser. I realiteten har Oslo kommune innført et utskrivnings-/fritaksalternativ som det ikke finnes hjemmel for i eiedomsskattelova. Dette behandles under punktene 2, 3.1-3.3.

Subsidiært, vil det for deltakerne i undergruppen anføres at det skal innrømmes ett uavkortet bunnfradrag per boenhet. Borgarting gav uttrykk for at loven etterlot tolkningstvil, men frifant staten. Denne ankegrunnen er nærmere omtalt under punktet 3.4.

## Anke over Borgarting lagmannsretts kjennelse

Som det fremgår av kjennelsen punkt 2, ble gruppesøksmålet fra de av gruppedeltakerne som ikke påklaget vedtaket om utskriving av eiendomsskatt for 2016 innen klagefristen, avvist hva gjelder overprøvingen av utskrivingsvedtakene. Det ankes over dette, se punkt 3.5.

### 2. KORT OM FAKTUM

#### 2.1 Innledning og bakgrunn

Saksforholdet i Borgarting lagmannsretts dom s. 2-3 kan legges til grunn. Det er likevel grunn til å gi en redegjørelse for sakens faktiske forhold.

Forslaget til eiendomsskatt ble fremsatt i forbindelse med valgkampen til kommunevalget i 2015. Det ble regnet på effekten av ulike bunnfradrag (U:80):

ANSLAG PÅ SAMLET INNTEKT FRA EIENDOMSSKATT, I MILL. KR Modell	Antall boliger omfattet	Samlet skattegrunnlag	2 ‰	3 ‰	4 ‰	5 ‰	6 ‰	7 ‰
Uten bunnfradrag	252 446	769 218	1 538	2 307	3 076	3 864	4 615	5 384
Bunnfradrag 1 mill	249 656	766 781	1 533	2 300	3 067	3 833	4 600	5 367
Bunnfradrag 2 mill	184 631	288 950	577	866	1 155	1 444	1 733	2 022
Bunnfradrag 2,5 mill	125 034	214 119	428	642	856	1 070	1 284	1 498
Bunnfradrag 3 mill	97 053	161 023	322	483	644	805	966	1 127
Bunnfradrag 4 mill	50 575	93 154	186	279	373	465	559	625
Bunnfradrag 6 mill	18 039	29 977	59	89	119	149	179	209
Bunnfradrag 8 mill	5 414	8 757	17	26	35	43	52	61
Bunnfradrag 10 mill	1 427	2 832	5	8	11	14	17	20

Formålet var å utforme en eiendomsskatt som kun rammet noen få. Beregningen viser hvor mange boliger som ville bli ilagt eiendomsskatt basert på ulike størrelser på bunnfradraget; med et bunnfradrag på fire millioner kroner ville kun 50 575 av 252 446 boenheter bli eiendomsskattepliktige (20%).

I valgkampen viste forslagsstillerne gjentatte ganger til at om lag 8 av 10 ville bli skjermet fra eiendomsskatten (U:130):

- "Kun 22 prosent av boligene blir omfattet. Altså vil de aller fleste ikke betale denne skatten", sa Johansen til VG i august 2015.
- "Ca. to av ti skal betale eiendomsskatt med vårt forslag", sa han til TV 2 samme måned.

På forhånd var det også kartlagt hvilke konsekvenser eiendomsskatten hadde på geografisk "områdenivå". Ved å velge fire millioner i bunnfradrag, ville eksempelboligene i de østlige bydelene unntas beskatning, mens eksempelboligene i de vestlige bydelene ville beskattes, se (U:83) og (U:126).

De rødgrønne har tradisjonelt hatt flertall i de østlige bydelene, mens de borgerlige partiene har hatt flertall i de vestlige bydelene. I valgkampen ble det til boligeierne i de østlige bydelene opplyst om at de ikke i særlig grad ble rammet av eiendomsskatten. At utformingen av skatten medførte at egne velgergrupper ble vernet ble omtalt av Oslo tingrett på s. 22 (U:623):

*"Det må også kunne legges til grunn et overveiende flertall av de eiendommene som ikke blir beskattet på grunn av bunnfradraget, ligger i bydeler hvor Ap tradisjonelt har en høy andel av stemmene, og hvor de politiske partiene som var motstandere av innføring av eiendomsskatt, har en lavere andel av stemmene. Retten finner også å kunne legge til grunn at Ap også innrettet sin valgkamp etter denne demografiske fordelingen, slik at partiet særlig fremførte sitt budskap i de områdene hvor forholdsvis færrest ville bli rammet av skatten. Saksøkerne har uttrykt det slik at Ap har villet verne egne velgergrupper. Dette er neppe en karakteristikk som er helt upassende."*

Eiendomsskattemodellen utløste en større offentlig debatt om hvorvidt den var lovlig. Til tross for at om lag 365 av landets 428 kommuner hadde eiendomsskatt i 2016, er det kun i underkant av 100 av disse som har bunnfradrag, og av disse er det kun én kommune i tillegg til Oslo som har et bunnfradrag på over én million kroner. I 2016 hadde 77 % av kommunene et bunnfradrag på under kr 300 000, og det gjennomsnittlige bunnfradraget var på kr 309 219.

## 2.2 Innføring og utskrivning av eiendomsskatt

De rødgrønne vant kommunevalget den 14. september 2015. I en samarbeidsavtale mellom de rødgrønne partiene, datert 20. oktober 2015, var det enighet om at det skulle innføres eiendomsskatt med bunnfradrag på fire millioner (U:167). For 2016 skulle 2 promille tas til beskatning, mens det skulle være 3 promille fra 2017. Det ble ikke innhentet noen ekstern juridisk vurdering av om Oslo kommunes eiendomsskattemodell var lovlig, til tross for press fra flere hold.

Den 16. desember 2016 vedtok Oslo kommune forskrift nr. 1654 om eiendomsskatt i Oslo kommune (U:212). Eiendomsskatt skulle skrives ut på "alle faste eiendommer i Oslo kommune, unntatt verker og bruk og annen næringseiendom ...", jf. forskriften § 1. Eiendomsskattegrunnlaget fastsettes på grunnlag av skattemessige formuesverdier, hvor slike foreligger, jf. forskriften § 3, og med fire millioner i bunnfradrag, jf. forskriften § 4.

Den 30. juni 2016 ble eiendomsskattesedlene utskrevet for de enkelte eiendommene i Oslo kommune. Til tross for at det i forskriften § 4 var oppgitt at eiendommer som var registret med flere boenheter automatisk skulle få et bunnfradrag per boenhet, ble dette ikke gitt, og eiendommer med flere boenheter fikk i en rekke tilfeller bare ett bunnfradrag eller avkortede bunnfradrag.

## 2.3 Konsekvenser av eiendomsskatten i Oslo

I samsvar med beregninger gjort forut for kommunevalget, ble om lag 8 av 10 unntatt eiendomsskatt. De bydelene hvor de rødgrønne ikke fikk flertall i kommunevalget, betalte drøye 80 % av all eiendomsskatt i 2016:

Vestlige bydeler	% stemmer (U:117) Ap,SV,MDG /H,Frp	Prosentandel e.skatt (U:111)	Tilleggs kommentar
Frogner	29,8 / <b>54,6</b>	19,2	
Nordre Aker	39,3 / <b>41,6*</b>	14,6	*Med Venstre: <b>52%</b>
Nordstrand	32,5 / <b>52,4</b>	12,1	
Ullern	25,7 / <b>59,7</b>	11,5	
Vestre Aker	25,0 / <b>61,2</b>	23,0	
<b>Total</b>		<b>80,4</b>	

<b>Østlige bydeler</b>	Stemmer, prosent <b>Ap,SV,MDG /H,Frp</b>	Prosentandel av eiendomsskatten	Tilleggskommentar
Alna	<b>60,2</b> / 27,2	0,5	
Bjerke	<b>53,0</b> / 31,3	1,6	
Gamle Oslo	<b>57,5</b> / 19,7	2,0	
Grorud	<b>61,4</b> / 25,0	0,3	
Grünerløkka	<b>55,1</b> / 22,2	3,0	
Sagene	<b>53,0</b> / 24,3	1,6	
St. Hanshaugen	<b>44,8*</b> / 32,1	3,4	*Med Rødt: <b>52,4%</b>
Stovner	<b>57,3</b> / 32,5	0,4	
Søndre Nordstrand	<b>58,1</b> / 27,2	0,6	
Østensjø	<b>51,3</b> / 34,4	2,3	
Total		<b>15,7</b>	

Det bemerkes at årsaken til at summen av eiendomsskatt utgjør 96,1 % og ikke 100 %, er at Marka og Sentrum ikke er egne valgdistrikt (totalt 0,9 % av eiendomsskatten). I tillegg kommer 3 % av eiendomsskatteinntekten fra Ukjent bydel, dvs. eiendommer som ikke er registrert til en bydel i matrikkelen, typisk tomter.

En annen konsekvens av bunnfradraget, var at investorer i små utleieenheter (sekundærbolig), som har hatt den største verdiøkning, i hovedsak ble unntatt fra beskatning.

### **3. ANKEGRUNNENE**

#### **3.1 Innledning**

Det er uomtvistet at innenfor *lovlig* bunnfradrag, kan kommunen velge om både kommunen vil ha bunnfradrag og nivå på bunnfradraget.

Om utformingen av eiendomsskatten i Oslo og størrelsen på bunnfradraget *går ut over* det fullmaktsloven hjemler, er imidlertid et lovtolkningsspørsmål som domstolene fullt ut kan prøve.

Borgarting lagmannsrett legger til grunn at Oslo kommunes eiendomsskattemodell i hovedsak er et spørsmål om politiske avveininger fra flertallet i Oslo bystyre [s. 29]:

*"Politisk sett kan man være enig eller uenig med flertallet i Oslo bystyre om avveiningen som ligger bak beslutningen om å innføre et bunnfradrag som medfører at mange boligeiere slipper å betale eiendomsskatt. Likeledes kan det diskuteres om politikere bør gå til valg på å gi goder som i stor grad tilkommer egne velgere, samtidig som de pålegger byrder som i stor grad går ut over de øvrige partienes velgere. En kan også stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig at fordelingshensyn søkes ivaretatt ved hjelp av en eiendomsskatt med bunnfradrag som tar utgangspunkt i eiendommens markedsverdi, og som dermed kan sies å forskjellsbehandle eiere av likeartede boliger med ulik geografisk beliggenhet. Etter lagmannsrettens syn beror imidlertid de spørsmålene de ankende parter her peker på, på rent politiske avveininger. Lagmannsretten kan ikke se at disse momentene er relevante for vurderingen av hvilken handlefrihet loven gir kommunen ved fastsettelsen av bunndraget."*

Etter vårt syn er det en viktig forskjell mellom Stortingets og kommunens adgang til å beskatte. Stortinget har generell beskatnings- og lovgivningsmyndighet og kan velge å

ilegge en skatt som bare rammer noen få. Stortingets rett er forankret i Grunnloven § 75 bokstav a). Det er ikke omstridt at Stortingsflertallet kunne ha lovfestet en ordning som i stor grad tilkommer egne velgere, eller vedtatt at eiendomsskatt bare skal ilegges 20% av boligene.

Kommunestyreflertallet kan imidlertid ikke selv velge hvilken beskatningsfullmakt de har. Som fremhevet av Høyesterett er det sentralt at myndighetsbeslutninger skal være forankret i folkeflertallets vilje, jf HR-2018-1907-A (49):

*"Ved fullmaktslovgivning på forvaltningsrettens område gir Grunnloven § 113 uttrykk for det grunnleggende prinsipp at myndighetshandlinger og myndighetsbeslutninger skal være forankret i folkeflertallets vilje, jf. Dok.nr.16 (2011-2012) side 248. Den utøvende makt kan med andre ord ikke gå lenger i sin maktbruk overfor borgerne enn det fullmaktene fra lovgiver gir uttrykk for, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 26."*

Spørsmålet er derfor ikke primært hvilke politiske avveininger flertallet i bystyret har foretatt. I hovedsak er spørsmålet om *Stortingsflertallet* har åpnet opp for å fritta 80% av boliger fra eiendomsskatt.

### 3.2 Eiendomsbeskatning av 2 av 10 er i strid med loven

De ankende parter vil anføre at Oslo kommune ved å utskrive en eiendomsskatt som verner 8 av 10 boligenheter, har gått utenfor den beskatningskompetansen Stortinget har gitt kommunen i eiedomsskattelova.

Etter eiedomsskattelova § 11 (2) kan kommunen fastsette et bunnfradrag:

*"Kommunestyret kan fastsette bunnfradrag i eiedomsskatten for alle sjølvstendige bustadellar i faste eiedomar som ikkje vert nytta i næringsverksemd."*

Selv om loven ikke har satt en nominell grense i lovteksten, tar lagmannsretten feil når den formulerer spørsmålet om loven skal tolkes "*innskrenkende*".

Som fremhevet av Finansdepartement i Utv. 2003 s. 1472 (JU:802) må bunnfradragbestemmelsen fortolkes i lys av øvrige bestemmelser og forarbeidene:

*"Det er ikke eksplisitt satt grenser i lovteksten for størrelsen på bunnfradraget. Den nærmere forståelsen av § 11 annet ledd på dette punkt må finnes ved en tolkning av ordlyden sett i sammenheng med andre bestemmelser i eiedomsskattelova og forarbeidene til lovendringen i 1993. Også uttalelser i forarbeidene om intensjonen bak innføringen av regelen vil være relevant for vurderingen."*

Lovens ordlyd – "*bunnfradrag*" – tilsier at det er et *fradrag* i bunnen, *ikke en massiv fritakshjemmel* for det store flertallet som ble lovfestet.

Bestemmelsens plassering i loven tilsier det samme, da adgangen til å utskrive og fritta eiendomsskatt er strengt regulert i andre paragrafer i loven.

Hvilke utskrivningsalternativer kommunene kan velge mellom fremgår av eiedomsskattelova § 3. Vilkaaret i § 3 er at eiendomsskatten utskrives på "*faste eiedomar i heile kommunen*". Når 80% av boligenhetene i kommunen unntas fra beskatningen, er dette vilkaaret ikke oppfylt.

Eiedomsskattelova har strenge fritaks- og unntaksbestemmelser i lovens §§ 5, 7 og 28. Som eksempel er kommunene i eiedomsskattelova § 7c gitt fullmakt til å fritta fra beskatning nye boliger de første 20 årene etter ferdigstillelse. Som fremhevet av Finansdepartementet (JU:802) vil en tolkning av § 11 annet ledd som innebærer at bunnfradragbestemmelsen brukes som fritakshjemmel, innebære at for eksempel 20 års-grensen i § 7 bokstav c mister mye av sin betydning.



Borgarting lagmannsrett har misforstått de ankende parter når den på side 26 legger til grunn at de ankende parter bestrider at *fordelingsmålsetting* var en del av begrunnelsen for innføringen av bestemmelsen om bunnfradrag. I likhet med lagmannsretten er de ankende parter enig i at bunnfradrag ivaretar fordelingshensyn "*ved at skattebyrden for eiere av mindre verdifulle eiendommer relativt sett reduseres mer enn skattebyrden for eiere av dyrere eiendommer*" [dommen s. 26]. Det fremgår av stortingsforhandlingene at bestemmelsen om bunnfradrag ble innført i 1993 nettopp for å åpne for en viss progressivitet, ved at de minst verdifulle boligene kunne få en relativt lavere skattebyrde enn resten av boligene i kommunen. Åpning for en viss progressiv beskatning med økende effektiv skattesats av den enkelte bolig (JU:802), kan imidlertid ikke legitimere Oslos eiendomsskattemodell med fritak av 80% av boligene.

Av forarbeidene fremgår det at det var et *bunnfradrag*, ikke en massiv *fritaksordning*, som ble lovfestet. Det var ingenting i stortingsdebatten som tilsa at det ble lovfestet en bestemmelse som gav kommunene fullmakt til å unnta 80% av boenhetene.

Dette samsvarer også med Finansdepartementets syn, som har slått fast at bunnfradrag ikke kan settes så høyt at "*fradraget mister karakter av å være bunnfradrag, og i stedet blir likt med en fritaksbestemmelse*" (JU:889).

Av særlig betydning for nærværende tvist er departementets uttalelse om at det store *flertallet* av boligeiendommer i kommunen *ikke* kan fritas fra eiendomsskatt, jf. Finansdepartementets brev til Stortingets ekspedisjonskontor i Utv. 2006 s. 1354 (JU:812):

*"Loven gir ingen begrensning i fradragets størrelse, men fradraget kan ikke settes så høyt at det reelt vil innebære et generelt eiendomsskattefritak for det store flertall av boligeiendommer i kommunen."*

Tilsvarende er lagt til grunn i KS-veileder april 2013 s. 7 (JU:884).

Det er en svakhet ved lagmannsrettens rettskildebruk når den ser bort fra disse rettskildene *som direkte drøfter grensene* for bunnfradragsbestemmelsen, og i stedet viser til forarbeidene til andre lovendringer – Ot.prp.nr. 77 (2005-2006), Prp. 112 L (2011-2012) Endrede saksbehandlingsregler og Prp. 1 L (2012-2013) Bruk av formusgrunnlag ved verdsettingen – som kun inneholder kortfattede refererende uttalelser i avsnitt om gjeldende rett.

Videre ser det ut til at lagmannsretten søker å bortfortolke departementets uttalelser ved en anførsel om at uttalelsen bygger på et *rent* omgåelsessynspunkt [dommen s. 27]:

*"Lagmannsretten mener at departementet her bygger på et rent omgåelsessynspunkt. Ettersom eiendomsskatte-loven regulerer hvilke typer eiendommer det i alminnelighet kan gis fritak for, og det i 2003 ikke fantes noe fritaksalternativ for boligeiendommer, ville et høyt bunnfradrag som hadde til formål å fritta alle boligeiendommer for eiendomsskatt, ha utgjort en omgåelse av loven."*

Det er litt uklart hva domstolen mener med *rent* omgåelsessynspunkt. Det er ingen ting i departementets uttalelser som underbygger dette. Men dersom det legges til grunn at omgåelseselementet er at bunnfradrag settes så høyt at det åpner opp for andre utskrivningsalternativer enn det som fremgår for øvrig av eiedomsskattelova, må tilsvarende synspunkt også gjøre seg gjeldende i vår sak.

Kommunen kan som nevnt velge de eiendomskategorier som eiedomsskattelova oppstiller. Innenfor hver eiendomskategori, er det lovens system at alle eiendommer av samme type ilegges eiendomsskatt, såframt ikke særskilt unntatt. Når det gjelder boliger må bystyret enten velge *alle boliger* i hele kommunen, jf esktl § 3a og 3g, eventuelt bare boliger "*i bymessige strøk*", jf esktl § 3b. Det er ikke et lovalternativ å velge 2 av 10 boliger. Eiendomsskatt for et "*betydelig mindretall*" er ikke et lovfastsatt alternativ og står i direkte motstrid til "*faste eiedomar i heile kommunen*" og til de lovfastsatte fritaksgrunnene. Situasjonen er da den samme som i uttalelsene fra departement hvor bunnfradrag benyttes til å etablere et utskrivningsalternativ/fritaksgrunn som loven ikke oppstiller.

De ankende parter vil videre anføre at det er uriktig når lagmannsretten legger til grunn at reelle hensyn, virkninger og momenter som er fremhevet i forarbeidene til eiedomsskattelova, ikke lenger er relevante for tolkningen av loven.

Ved tolkningen av eiedomsskattelova må det vektlegges at eiendomsskatten er en objektskatt, hvor eiendommens bruttov verdi skattlegges, det ikke gis fradrag for gjeld og ikke tas hensyn til skatteevne, inntekt eller virksomhet.

Et høyt bunnfradrag i en brutto eiendomsskatt er et lite treffsikkert virkemiddel for å oppnå gode fordelingsvirkninger. Pensjonister og barnefamilier på vestkanten med lav betalingsevne, men høye bokostnader og boligtakster, vil rammes. Derimot vil boligspekulanter som investorer i små utleieenheter med høy gevinst og kapitalavkastning ikke rammes av skatten.

Etter vårt syn har Oslo kommune gått ut over den beskatningskompetanse kommunen har blitt gitt av lovgiver når kun 2 av 10 boliger blir eiendomsbeskattet.

### **3.3 Eiendomsskatten må uansett oppheves fordi den verner egne velgere og østlige bydeler**

Som en supplerende ankegrunn, vil det bli anført at eiendomsskatten i Oslo uansett må oppheves som følge av at den er *indirekte* diskriminerende ved at den verner egne velgere og østlige bydeler.

Som vist under punkt 2 var dette en villet/tilsiktet skjevhet satt i system. Dette ble også direkte kommunisert før valget. I ettertid er det også bevist at eiendomsskatten hadde den tilsiktede effekten. Lagmannsretten erkjenner til en viss grad formålet og de faktiske konsekvensene av eiendomsskatten i Oslo. Likevel ser retten bort fra disse forhold under henvisning til at dette er politiske avveininger.

De ankende parter er uenig i dette. Kommunestyret har ikke adgang til å fastsette en skatt som verner egne velgere og bydeler. Det kan være en smakssak om retten anser disse forhold som 1) tilleggsmomenter for vår hovedanførsel om at Oslo kommunes eiendomsskatt er i strid med eiedomsskattelova, 2) om opphevelsen mer begrunnes ved at kommunens skjønnsfrihet reduseres som følge av den tilsiktede indirekte diskriminering av velgergrupper og geografiske områder, 3) som utslag av omgåelsessynspunkter eller 4) begrunnes i læren om myndighetsmisbruk.

### **3.4 Subsidiært: Det er ikke adgang til å avkorte bunnfradrag etter eiedomsskattelova § 11 (2)**

Subsidiært vil det for deltakerne i undergruppen anføres at eiendommer med to eller flere boenheter må innrømmes *ett uavkortet bunnfradrag per boenhet*.

Oslo kommune har fordelt eiendommens eiendomsskattegrunnlag (takstverdi) forholdsmessig mellom boenhetene basert på areal. Hvor boenhetens forholdsmessige verdi er mindre enn bunnfradraget, har bunnfradraget blitt avkortet. Eksempel på avkortning er eiendomsskatteseddelen for gårdsnr 12, bruksnr 463 (U:304-305, jf. U:252). Den aktuelle eiendommen har to boenheter og skulle samlet ha fått åtte millioner kroner i bunnfradrag, men har i stedet fått bunnfradrag på 6 333 401 kroner.

Borgarting lagmannsrett har lagt til grunn at bunnfradrag kan avkortes. Dette bygger på feil rettsanvendelse og muligens også feil forståelsen av faktum.

At bunnfradraget skal begrenses har ingen forankring i forskriftens ordlyd. Avkortning er i strid med eiedomsskattelovas system, hvor eiendomsskatten utskrives på eiendommen og ikke boenheten. Boenheten har ikke eget gårds-, bruks- og seksjonsnummer og utgjør ikke skatteobjektet etter loven.

Lagmannsretten har på s. 32 lagt til grunn at bunnfradraget trekkes fra verdien av hver enkelt boenhet:



*"Lagmannsretten er enig med kommunen i at ordlyden "i takstverdien for selvstendige boenheter" taler for at bunnfradrag forutsettes å skulle trekkes fra verdien av hver enkelt boenhet."*

Dette er ikke riktig. Hvorvidt det foreligger en selvstendig boenhet eller ei, er av betydning for om det skal tilordnes bunnfradrag. Loven, lovgivers intensjon og administrativ praksis har vært at bunnfradrag trekkes fra *taksten for eiendommen*, jf. Ot. Prp. nr. 12 (1992-1993) s. 4 (JU:227), FIN 10. april 1995 (JU:781) og FIN 17. september 2007 (JU:820).

Det er ingen takst for den enkelte "boenhet". "Takstverdi" for den enkelte "boenhet" er konstruert av Oslo kommune.

I 2014 fikk kommunene adgang til å benytte formuesgrunnlagene til boligeiendommer for eiendomsskatteformål. Som en viktig forutsetning for dette, fremhevet lovgiver at formuesgrunnlagene i størst mulig grad skulle benyttes uten justeringer, jf. Prop. 1 LS (2012-2013), s. 121.

Den naturlige forståelsen av ordlyden i eiedomsskattelova, forskriften og forarbeidene er at det ikke skal foretas noen forholdsmessig avkortning av bunnfradraget. Forskriften gir uttrykk for at bunnfradraget per boenhet er kr 4 000 000, og ikke "*inntil*" kr 4 000 000 per boenhet. Videre fulgte det av forskriften at eiendommer som var registret med flere boenheter, automatisk skulle ha flere bunnfradrag. Oslo kommunes modell med avkortning av bunnfradragene er heller ikke i samsvar med administrativ praksis.

### **3.5 Overprøving av utskrivingsvedtakene for de gruppedeltakerne som ikke har benyttet klageadgangen**

Borgarting lagmannsrett har lagt til grunn at gruppesøksmålet hva gjelder overprøvingen av utskrivningsvedtakene skal avvises for de av gruppedeltakerne som ikke har benyttet klageadgangen. Det er de ankende parter uenig i.

Det følger av eiedomsskattelova § 29 (1) at forvaltningsloven kun får anvendelse dersom ikke annet følger av eiedomsskattelova. Eiedomsskattelova oppstiller særskilte søksmålsregler for eiendomsskattesaker. I 2016 viste eiendomsskatteloven § 23 til ligningsloven § 11-1 nr. 4, hvor det fremgikk at søksmål kan reises innen 6 måneder etter at skatteoppgjøret ble sendt skattyteren. Forvaltningsloven kan dermed ikke begrense søksmålsadgangen.

Da eiedomsskattelova § 29 (1) ble endret med virkning fom 2013, ble det også presisert i forarbeidene at det ikke var ment å gjøre noen endringer i søksmålsreglene, jf. Innst. 370 L (2011-2012) punkt 3.1 (JU:417):

*"Ifølge eiedomsskattelova § 23 gjeld likningslova § 11-1 nr. 4 og 5 og skattebetalingslova § 17-1 fjerde og femte ledd på tilsvarende vis for søksmål og tvistar for tingretten i sak om tvangsfullføring og mellombels sikring av eiedomsskatt. Departementet foreslår ingen endringer i disse reglane for skattytar, men foreslår ei tilsvarende søksmålsfrist for kommunen."*

Ettersom det ikke var meningen å gjøre endringer i reglene om søksmålsadgang, kan det heller ikke oppstilles et særskilt vilkår om klage før det tas ut søksmål.

Hvis en slik endring hadde vært tilsiktet, måtte dette vært presisert i forarbeidene til lovendringen i 2013.

I den forbindelse kan det fremheves at det er udiskutabelt at det i årene 2008-2012 ikke var regler om klageplikt: Tvistemålsloven § 437 var opphevet og ingen del av forvaltningsloven (herunder fvl § 27b) gjaldt i eiendomsskattesaker.

At det ikke har vært klagevilkår underbygges også av lovbestemmelsens historikk. Da regelen om søksmålsfrist ble innført i skattebetalingsloven av 1952 § 48 nr. 5

(forgjengeren til ligningsloven § 11-1 nr. 4) tok lovgiver uttrykkelig avstand fra et vilkår om utnyttet klage før søksmål (Ot. Prp. nr. 32 (1960-61) (JU:167)), og det ble uttrykkelig uttalt at Forvaltningskomiteens forslag om generelt å innføre vilkår om utnyttet klage før søksmål ikke ville påvirke søksmålsregelen i skattebetalingsloven (Ot. Prp. nr. 32 (1960-61) (JU:171)). Denne forståelsen er gjentatt av lovgiver ved senere anledninger.

For en nærmere redegjørelse for våre anførsler, vises det til våre skriftlige merknader til spørsmålet om avvisning i vårt prosesskriv av 31.01.2018 til Borgarting lagmannsrett punkt 4 (U:702-710).<sup>1</sup>

#### **4. ANKENDE PARTERS SYN PÅ TVISTELOVEN § 30-4**

De ankende parter er av den oppfatning at det bør gis samtykke til at anken fremmes, jf. tvisteloven § 30-4.

Saken har betydning for et stort antall personer, og gjelder et betydelig beløp.

For 2016 ble det utskrevet eiendomsskatt med 266,5 millioner kroner (U:108). Over 50 000 boenheter ble ilagt eiendomsskatt. Om lag 4500 personer har klaget over lovligheten av eiendomsskatten i Oslo kommune for 2016 (U:735). I tillegg kom 900 klager fra 2016 som gjaldt avkortning av bunnfradrag og uriktig bunnfradrag. Det forehold at Oslo kommune ikke gav uavkortede bunnfradrag per registrert boenhet i matrikkelen har også medført en rekke klager (U:577).

For 2017 utgjorde eiendomsskatten fra boliger og fritidseiendommer 530 millioner kroner (U:502). Før klagefristen for 2017 var utløpt, la Oslo kommune ut melding om at skattytere som hadde klagt i 2016 (U:456), ikke trengte å levere samme klage på nytt. Dette har medført at flere har unnlatt å klage for 2017, men det er opplyst at det kom inn 2050 klager over lovligheten og bunnfradrag.

Saken gjelder særlig viktige prinsipielle spørsmål om tolkningen av eiedomsskattelova og grensene for kommunenes beskatningsmyndighet. En avgjørelse vil også kunne ha betydning for senere år i Oslo kommune. Videre vil den kunne være retningsgivende for andre kommuner (U:735).

#### **5. PROSESSUALIA**

Slik saken står for Høyesterett vil den primært gjelde sakens rettslige sider. Det vil i hovedsak bli ført de samme bevis som for lagmannsretten.

På vegne av gruppedeltakerne vil det nedlegges slik

#### **p å s t a n d:**

##### I anken over kjennelsen:

1. Påstanden om avvisning tas ikke til følge.
2. Borgarting lagmannsretts dom punkt 2 får virkning også for de av gruppedeltakerne som ikke påklaget vedtaket om utskrivning av eiendomsskatt for 2016 innen klagefristen.
3. Gruppedeltakerne tilkjennes erstatning for saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.

<sup>1</sup> Det kan opplyses at henvisningen til JU i dette prosesskrivet viser til juridisk utdrag for tingretten. De samme kilder vil ligge i JU for lagmannsretten, men under andre sidenummer.

I anken over dommen:

For alle:

1. Oslo kommunes forskrift av 16. desember 2015 nr. 1654 oppheves som ugyldig.

Subsidiære materielle anførsler for deltakerne i undergruppen:

2. Subsidiært: Det skal gis fullt bunnfradrag per selvstendig boenhet.
3. Atter subsidiært: Det skal automatisk gis fullt bunnfradrag der noe er registrert som boenhet i matrikkelen.

I alle tilfeller:

4. Gruppedeltakerne tilkjennes erstatning for saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.

Anken er inngitt via Aktørportalen.

Oslo, 28. november 2018

---

Bettina Banoun  
Advokat